

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA PRIMEIRA REPÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO¹

Priscila Petereit de Paola Gonçalves

Historiadora;

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito - UFF;

Bolsista do programa Memória Institucional da Justiça Federal da 2ª Região

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a evolução tanto doutrinária quanto jurisprudencial do conceito de responsabilidade civil do Estado, delimitando o momento em que este conceito teria suscitado suas primeiras discussões no Direito Brasileiro. Esta jurisprudência será analisada através de um estudo de caso datado de 1911, em que poderá ser observado o posicionamento do STF e da União Federal, como também se torna possível delinear a atuação da população na consagração da responsabilização do Estado.

PALAVRAS-CHAVE

Primeira República. Responsabilidade civil. Estado. Cidadania.

SUMÁRIO

1 Introdução 2 Estudo de caso 3 Debate Jurídico 4 Conclusão

1 Introdução

A experiência jurídica pode ser estudada no seu desenvolvimento no tempo através de uma categoria destinada à análise do Direito como um fenômeno histórico-cultural: a História do Direito. Para que o estudo do Direito se faça de forma completa, é necessária a compreensão do contexto da sociedade em questão: ele não pode ser concebido senão onde tenha sido criado.

Ao realizarmos o estudo do conceito de responsabilidade civil do Estado, observamos como este foi fruto de uma lenta e gradual “evolução”, observada nas Constituições brasileiras, tornando-se um imprescindível mecanismo de defesa do indivíduo em face do poder público. Mediante esta possibilidade de responsabilização, assegurou-se que todo dano ao direito individual, ocasionado pela ação de qualquer

¹ Artigo recebido em 10/3/2008 e aprovado pelo Conselho Editorial em 11/7/2008.

funcionário público no desempenho de suas atividades, seria prontamente ressarcido pelo Estado. A responsabilidade civil do Estado consagrou a responsabilidade do Estado perante os danos causados por seus funcionários aos administrados.

Para melhor ilustração e desenvolvimento do tema, farei um estudo de caso de uma ação ordinária datada de 1911, na qual Paulino Francisco do Santos intentou contra a União pela busca de seus direitos. Tal processo encontra-se no Arquivo da Justiça Federal da 2ª Região (em São Cristóvão, Rio de Janeiro).

2 Estudo de caso

Em 14/9/1911, o advogado José Nodden de Almeida Pinto intentou uma ação contra a União com o objetivo de responsabilizá-la perante os danos causados por um funcionário do Distrito Federal exercício de sua função.

Em 30/8/1910, quando se encontrava na esquina da Rua Visconde do Rio Branco com a Praça Tiradentes, Paulino Francisco dos Santos foi atropelado por um automóvel de socorro da Força Policial. Tal acidente de trânsito provocou gravíssimos ferimentos no suplicante. A Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro expediu um laudo no qual se constatou uma fratura exposta na perna esquerda da vítima. Após diversas cirurgias, a perícia médica relatou que a perna esquerda de Paulino ficaria definitivamente mais curta que a direita. Essa deficiência lhe causou invalidez para a profissão de ferrador de animais, agravada pelo fato de a vítima ainda ter 37 anos, como informado pelo advogado.

Paulino exercia a sua profissão, para a qual ficou inválido, na oficina à Rua Miguel de Frias, nº 58, e recebia o ordenado no valor de 300 mil réis mensais. Pediu como indenização o valor de 82:800.000 réis, referente ao ordenado de 23 anos, tempo restante para atingir a média de vida de um homem em sua época - ou seja, 60 anos - mais 50:000.000 réis, correspondentes ao dano moral que sofreria com o desastre e a cessação de lucros.

A argumentação jurídica exposta no processo tinha o objetivo de provar que o dano causado deveria ser indenizado ao autor, pois a responsabilidade cabia inteiramente ao condutor do veículo. A União seria desse modo responsável pela respectiva indenização, ao responder pelos atos de seus agentes, entre os quais estava compreendido o motorista do veículo de socorro, pertencente à Brigada Policial.

O conceito de responsabilidade civil do Estado nesse momento ainda não estava consagrado em nenhum texto legal. Com a instauração do regime republicano, a responsabilização do Estado tornou-se tema de debate entre os principais juristas da época,

e esta discussão brotou também na sociedade em questão. A Constituição de 25/3/1824, outorgada por D. Pedro I, adotou a teoria regalista, ou seja, a teoria da irresponsabilidade do Estado perante os danos causados por seus funcionários a terceiros. No artigo 179, número 29, regravava que: “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.”

Mesmo com a adoção do regime republicano no Brasil, a Constituição de 1891 reafirmou a tese regalista. No artigo 82, estabeleceu: “Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões que incorrerem no exercício dos seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.”

Para Maurício Jorge Pereira da Mota², uma corrente doutrinária determinou, então, que este artigo havia declarado a responsabilidade dos funcionários pelas faltas que cometessem no exercício de seus cargos, estando excluída implicitamente a responsabilidade do Estado por essas faltas.

Tupinambá Miguel Castro Nascimento³ analisou como o advérbio “estritamente”, que apareceu no texto das duas cartas constitucionais, impunha uma interpretação, visto que estrito lembra limitação ou restrição. A partir dessa observação, o autor conclui que, no período vigente das duas constituições, os funcionários públicos respondiam diretamente pelos atos praticados no exercício de suas funções, o que isentava a responsabilidade do Estado pelos mesmos atos, pelo menos em uma análise constitucional.

Ao contrário do que uma primeira leitura possa sugerir, a doutrina e a jurisprudência daquela época jamais interpretaram este dispositivo como consagrador apenas da responsabilidade pessoal do funcionário, ao mesmo tempo em que declarava a irresponsabilidade estatal. Na verdade, entendia-se que a norma traduzia uma responsabilidade solidária entre o Estado e os seus agentes. Nesse período, havia a necessidade de que o indivíduo lesado em seus direitos provasse à Justiça que o funcionário causador do dano teria agido com imprudência ou imperícia no exercício do seu cargo para que o dano pudesse ser ressarcido, como elucida Sérgio Cavalieri Filho.⁴

Apesar da clareza textual das duas cartas constitucionais, a irresponsabilidade estatal não foi pacificamente aceita pela população. Durante a 1ª República, verificamos a enorme contestação nos tribunais: a sociedade propunha a responsabilização do Estado. E trabalhos de juristas como Rui Barbosa e Amaro Cavalcanti fundamentavam esse clamor popular.

² MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Responsabilidade civil do Estado Legislador*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 79.

³ NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Aide, 1995. p. 13.

⁴ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 1996.

Dentro desse contexto, o advogado José Nodden de Almeida Pinto baseou seu pedido nas provas por ele apresentadas, entre elas um laudo médico, testemunhas e notícias de jornais. Sua argumentação pautou-se na acusação de que o automóvel pertencente à ré foi conduzido em alta velocidade pelo condutor, infringindo-se o Decreto Municipal nº 1.359, de 22/11/1911, o qual determinava que nos lugares públicos, diante do acúmulo de pessoas, a velocidade deveria ser reduzida para evitar acidentes de trânsito.

Na ação, o fundamento jurídico foi composto especialmente por textos de alguns juristas referenciais no estudo do tema, pois não podemos esquecer que tal conceito ainda não estava consagrado na legislação brasileira. O advogado argumentou que o conceito de responsabilidade civil declara que toda a ação ou omissão por negligência ou imperícia a qual ofenda o direito de terceiros obriga a reparação do dano causado.

Foram também citados pela defesa o artigo 1.015 da Consolidação das Leis Cíveis, de Carlos de Carvalho: “Indenizem aqueles que causarem o dano ainda que resulte de ato de outrem, si alguém tinha razão de impedi-lo, e não impediu, nos casos de representação, e, si escolhendo pessoa para praticar, o ato escolheu pessoa inábil”; Sourdat, em *Traité General de la Responsabilité* (nº 751): “La raison de cette responsabilité est que certaines personnes doivent veiller sur la conduite d’autres individus que leur sent subordonnés à divers titres, et empêcher le dommage que l’inexpérience ou la malice de eux pourraient causer”; e Pedro Lessa, sobre a responsabilidade civil: “Quem é obrigado a vigilância e se descuida, quem é obrigado a escolher os prepostos, e não escolhe, responde diretamente por culpa sua, posto que os fatos que violaram o direito de outrem, sejam cometidos pelos representantes, prepostos, ou empregados de responsável.”

O suplicante afirmou que, devido à imprudência e negligência do preposto da União, esta seria obrigada a reparar o dano causado. Foi reforçado na petição que: “Uniformemente, a nossa jurisprudência tem consagrado tais princípios, com se vê de diversos julgados.”

A responsabilidade civil do Estado foi fruto de uma evolução jurisprudencial, já que a legislação sobre o assunto ainda não se encontrava consagrada pela Justiça. Pela palavra “jurisprudência”, podemos entender a forma pela qual o Direito se manifesta pela jurisdição, em virtude de uma sucessão de pareceres proferidos pelos tribunais. Quanto à constituição de uma jurisprudência, Miguel Reale ressalta: “Para que se possa falar em jurisprudência de um tribunal é necessário certo número de decisões que coincidam quanto à substância das questões objeto de seu pronunciamento.”⁵

⁵ REALE, 1998, p. 168.

Apesar de Renan Miguel Saad⁶ nos mostrar que, em relação ao tema tratado, a jurisprudência não apresentou uma trajetória linear, esta pode nos fornecer uma grande contribuição para delinear o desenvolvimento da responsabilidade civil do Estado.

O posicionamento do Estado ante o processo de responsabilização ocorreu de forma diferenciada. Apresentou-se, durante o período estudado, sempre relutante ao processo, em que passava a ser visto como um ente civilmente responsável pelos danos causados. Durante muitos anos nos tribunais, perduraram alegações pela Procuradoria da República, como a de o Estado ser o representante da coletividade, ou seja, não poderia ser condenado a reparar um dano que porventura tivesse causado ao indivíduo; ou que tal responsabilização cercearia as suas atividades.

No processo estudado, Francisco de Andrade e Silva, procurador da República, pronunciou-se em 25/10/1911. Seu principal argumento era de que o automóvel da Força Policial estava na velocidade regulamentada pela lei e obedecia às disposições municipais de trânsito. Para ele, o atropelamento teria sido provocado exclusivamente pela imprudência do suplicante, que teria se atirado em frente ao veículo da Força Policial.

Já em 1º/4/1913, o procurador reiterou que o desastre teria sido causado pela falta de calma da vítima ao atravessar a rua. Se o condutor, contudo, estava sendo acusado por negligência, este deveria responder como causador do acidente, já que havia praticado um delito previsto no artigo 306 do Código Penal. O motorista, como transgressor da lei, teria de assumir a responsabilidade na reparação do dano a quem tivesse causado.

Baseando-se na jurisprudência sobre o assunto, a Procuradoria da República alegou que havia uma sentença julgada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na qual se estabeleceu que: “[...] o nosso direito civil, modelado no direito romano consagrou o princípio geral da lei natural de que cada um responde pelos próprios atos e só desmentiu a responsabilidade por atos de terceiros em casos expressos e, taxativamente declarados, isto é, quando estes agem por determinação e ordem expressas” (*Gazeta Jurídica*, v. 18, p. 316).

Tal princípio exposto teria sido consagrado por escritos de Saredo e Scolazi. O primeiro, por ter afirmado que o Estado não deveria ser responsável pelos atos de seus funcionários, já que através de seu mandato lhe foi conferida a necessidade de agir para o desempenho de seu serviço. O segundo, ao reiterar que o Estado não poderia ser acusado de escolher de forma incorreta seus prepostos nos quais repousa a disponibilidade indireta, já que para esta escolha seguem os regulamentos e as leis que asseguram a capacidade do empregado no exercício de suas funções.

⁶ SAAD, Renan Miguel. *O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado*: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994. p. 49.

Para concluir, com fundamento no artigo 82 na Constituição Federal de 1891, a Procuradoria da República expôs que tal dispositivo deixava claro a responsabilidade exclusiva e direta do funcionário pelos danos causados por culpa ou dolo a terceiros durante a execução de suas atribuições.

Durante a 1ª República, verificamos a enorme contestação nos tribunais por parte da população com o objetivo de responsabilizar o Estado, assim como a contribuição de juristas como Rui Barbosa e Amaro Cavalcanti em seus trabalhos.

Portanto, a doutrina neste processo estudado paulatinamente construiu a tese de que o Estado era responsável pelos atos ilegais, praticados pelos agentes administrativos, que causassem danos ao cidadão, salvo nos casos de culpa, tendo a sociedade respaldado suas alegações em tais teses, ao atribuir a responsabilização civil do Estado.

Sobre a aplicabilidade da doutrina, Miguel Reale afirma: “A doutrina, por conseguinte, não é fonte do Direito, mas nem por isso deixa de ser uma das molas propulsoras, e a mais racional das forças diretoras, do ordenamento jurídico.”⁷

Amaro Cavalcanti foi um dos primeiros autores a abordar o tema, em *Responsabilidade Civil do Estado*. Publicada em 1904, esta obra clássica introduziu um novo debate no Direito brasileiro. A partir desse momento, podemos observar a influência e o destaque desse livro no campo jurídico, tornando-se referência no assunto. A Constituição Federal de 1891 havia mantido o texto da Constituição de 1824, o qual responsabilizava os funcionários do Estado pelos danos, causados a terceiros, que ocorressem no exercício de seus cargos. Assim, o trabalho deste jurista serviu, em um primeiro momento, como a principal fundamentação para muitos advogados buscarem a responsabilização da União.

Entre 1891 e 1916, os estudos de Amaro Cavalcanti e Rui Barbosa, entre outros juristas internacionais, foram fundamentais para consagrar esse conceito nos tribunais. Foram também autores amplamente citados nos processos, já que não havia o respaldo da Constituição Federal de 1891. Nos processos analisados, vemos que a partir de 1916, com a elaboração do Código Civil, o artigo 15 passou a ser evocado: um novo argumento, fruto desse ambiente de discussão propiciado por tais juristas.

Amaro Cavalcanti inicialmente discorreu que no Império não se podia exigir do Estado a reparação pelos danos acarretados aos direitos individuais decorrentes de leis, a menos que estas próprias previssem a reparação. Todavia, com o advento da República e a adoção do modelo norte-americano de constitucionalidade das leis, passou-se a se admitir a responsabilidade do Estado por lei inconstitucional.⁸

⁷ REALE, op. cit., p. 178.

⁸ CAVALCANTI, 1957, p. 623.

Esse autor endossava Giorgi, como afirmou José de Aguiar Dias⁹, quando observa que a lei pode ser objeto de impugnação, mesmo no que diz respeito à sua validade. Não seria lícito afirmar de modo absoluto, em face das constituições que admitem a impugnação judiciária da lei, que o Estado não deveria reparar dano resultante do ato legislativo.

Ao argumentar sobre a responsabilidade civil do Estado, Amaro Cavalcanti defendia que:

[...] Assim como a igualdade dos direitos, assim também a igualdade dos encargos é hoje fundamental no direito constitucional dos povos civilizados. Portanto, dado que um indivíduo seja lesado nos seus direitos, como condição ou necessidade do bem comum, segue-se que os efeitos da lesão, ou dos encargos de sua reparação, devem ser igualmente repartidos por toda a coletividade, isto é, satisfeitos pelo Estado, a fim de que, por este modo se restabeleça o equilíbrio da justiça cumulativa.¹⁰

Igualmente sobre o significado da irresponsabilidade do Estado, prevista na Constituição de 1891, Rui Barbosa discorreu que:

O funcionário é preposto do Estado, e entre preponente e preposto a responsabilidade é solidária. Declarar, pois, a responsabilidade do preposto não é excluir a do preponente, como declarar a do preponente não seria negar a do preposto. Antes, sendo as duas ligadas entre si, a confissão de qualquer dellas será o reconhecimento da outra.¹¹

Numa P. do Valle afirmou, em *Da responsabilidade dos Estados* (1925), que o Estado e as administrações públicas incorrem, assim como particulares, em responsabilidades devido aos fatos ocasionados por seus agentes e prepostos.¹²

Esses juristas, então, fundamentaram suas teses e sedimentaram uma perspectiva doutrinária uníssona, por meio da qual o princípio da responsabilidade do Estado por atos de seus funcionários espalhou-se pela legislação.

⁹ DIAS, José de Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. V. II. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 629.

¹⁰ CAVALCANTI, op. cit., p. 11.

¹¹ BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. V. VI. Coligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1934. p. 399-400.

¹² MOTA, op. cit., p. 84.

Os exemplos foram o Decreto Legislativo nº 1.151, de 5/1/1904, que reconheceu a responsabilidade da União pelos atos dos funcionários do serviço federal de higiene; o Decreto nº 221, de 1894, no qual se obteve a anulabilidade dos atos ilegais ou exorbitantes da administração pública; o Decreto nº 1.939, de 28/8/1908, que obteve a anulabilidade dos atos ilegais ou exorbitantes de estados e municípios; e o Decreto nº 2.945, de 9/1/1915, que deu causa à condenação da União por lesões de direitos individuais.¹³

A teoria de responsabilidade estatal refletiu a concepção de sua época. Tem sido observado nos processos examinados uma longa argumentação em torno da culpa do agente causador do dano, pois somente assim se poderia obter a indenização ao suplicante. Concluímos, então, que devido ao volume de processos referentes ao tema localizados no Arquivo da Justiça Federal da 2ª Região, a sociedade teria exercido um papel extremamente importante para concretizar e instituir a responsabilidade civil do Estado no Brasil.

Nesse momento estudado, o Estado somente era responsável caso ocorresse a culpa do agente público, identificada como a doutrina da culpa administrativa do preposto, de modo que o prejudicado teria de provar o ato ilícito do funcionário para o Estado responder pelos danos causados por seus agentes.

Em 6/8/1913, o juiz Antônio Pires de Albuquerque proferiu a sentença. Entendeu a impossibilidade de o autor ser o culpado pelo acidente, já que o motorista estaria dirigindo o automóvel em alta velocidade, infringindo a lei e a segurança pública. Constatou que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado pelos atos de seus representantes no exercício de seus cargos, e dentro da especialidade das mesmas pessoas jurídicas, seria princípio definitivo no Direito Privado Moderno, conforme os ensinamentos de Amaro Cavalcanti¹⁴, Clóvis Bevilacqua¹⁵, Bento de Faria¹⁶ e Pedro Lessa¹⁷.

O juiz julgou a ação procedente e condenou a União ao pagamento de indenização, principalmente com base no texto do Acórdão nº 1.620 do Supremo Tribunal Federal, de 1º/8/1910, que declarou: “O Estado é responsável pelo dano causado pelos seus funcionários no exercício de seus respectivos cargos, assim como qualquer particular o é pelos danos causados por seus representantes no desempenho da representação.”¹⁸

¹³ *Ibid.*, p. 81

¹⁴ CAVALCANTI, Amaro. *Responsabilidade civil do Estado*. p. 86.

¹⁵ BEVILÁCQUA, Clóvis. *Theoria geral do Direito Civil*. p. 181.

¹⁶ BENTO DE FARIA, Antônio. *Revista do Direito*, v. 6.

¹⁷ LESSA, Pedro. *Revista do Direito*, v. 87.

¹⁸ Parte da sentença em que foi autor Paulino Francisco dos Santos e ré, a União. Data: 1911. Arquivo da Justiça Federal, São Cristóvão, RJ, p. 143.

A União recorreu da sentença em 18/8/1913¹⁹. No Supremo Tribunal Federal, os ministros Pedro Lessa, Manoel Murinho, Oliveira Ribeiro, J. H. Coelho e Campos, Viveiros de Castro, André Cavalcanti, Leoni Ramos, Pedro Miliebi, Godofredo Cunha, Guimarães Natal e Muniz Barreto, com dois votos vencidos, consideraram que havia sido provada a culpa da ré, confirmando a sentença apelada pela União em 1º/8/1916.

O reconhecimento da responsabilidade civil do Estado pela jurisprudência brasileira, como salientou Maurício Jorge Pereira da Mota²⁰, pode ser caracterizado como ambíguo. Imbuídos de uma concepção fortemente positivista, os juízes, via de regra, tenderam durante um longo período de tempo a considerar a lei como emanção da soberania do Estado. Como tal, não era ensejadora da responsabilidade estatal, como podemos observar a partir de suas ponderações, nos processos anteriores à formulação do Código Civil de 1916.

O Código Civil, um dos primeiros textos legais que tratou especificamente da responsabilidade do Estado, dispõe no artigo 15: “As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.”

Contudo, esse artigo do Código Civil, ante o artigo 82 da Constituição, foi tido como inconstitucional. Mas, durante o período vigente, foi interpretado de maneira dúbia pelos juristas. De acordo com Clóvis Beviláqua²¹, o artigo 15 teria sido redigido conforme a jurisprudência assente nos tribunais, que pode ser verificada durante a Era Vargas (1930-1945). Na Constituição Federal de 1934, o artigo 171 registra: “Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos contra a Fazenda Pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.”

A Constituição Federal de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, seguiu a mesma orientação da Constituição de 1934 quanto à responsabilidade solidária do Estado para com o funcionário. Tal responsabilidade seria a extensão da obrigação de ressarcimento não só ao funcionário público culpado, mas ao Estado também. Na responsabilidade solidária, ambos devem o montante do valor a ser ressarcido, podendo o Estado pagar integralmente a indenização e depois cobrar judicialmente a metade da quantia devida ao funcionário culpado.

¹⁹ Supremo Tribunal Federal: Apelação Cível nº 2.483, 1913.

²⁰ MOTA, op. cit. p. 262.

²¹ Apud NASCIMENTO, op. cit., p. 14.

A Constituição Federal de 1946, contudo, firmou o conceito da responsabilidade objetiva do Estado. Ou seja: a partir desse momento não haveria mais a necessidade de os indivíduos prejudicados comprovarem a culpa do Estado, mas caberia a este o demonstrar a sua inocência. Tal período foi caracterizado pela eliminação do elemento subjetivo proveniente do ato ilícito. A responsabilidade objetiva é caracterizada pela direta correlação entre o dano e o ato, não sendo mais necessário demonstrar a culpa do agente.

Diz o artigo 194 da Constituição Federal de 1946: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

Apesar de a evolução da teoria da responsabilidade civil do Estado ter sido lenta, tardando muito a permissão para o indivíduo acionar o Estado de forma semelhante a um particular, podemos observar, a partir da análise deste caso, que o conceito foi amplamente incorporado pela população, que ia à Justiça reclamar os seus direitos.

A posição do Estado como se estivesse acima da sociedade, como um ente não responsabilizado pelos seus erros, não preenchia os anseios dos cidadãos, que desejavam ver seus direitos protegidos contra a indevida ingerência estatal da forma mais ampla possível. Além disso, a evolução do princípio da legalidade permitira deduzir a noção de que se o particular está limitado no seu agir pelas leis emanadas do poder legislativo, não era razoável que o próprio Estado, ao executá-las, não estivesse submetido às mesmas limitações.

3 Debate jurídico

A bibliografia disponível sobre a responsabilidade civil do Estado é muito vasta.²² A maioria dos autores, quando realizam um pequeno histórico sobre o tema, convergem na defesa de que a responsabilidade civil do Estado teria advindo na sociedade brasileira como uma forma de civilidade e igualdade. Tais estudiosos, no entanto, não desenvolvem seus trabalhos com o objetivo de relacionar o desenvolvimento do processo de responsabilização do Estado com o contexto e os processos históricos, e as disputas de poder.

²² BAHIA, Saulo José Casali. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1997; CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 1996; DIAS, José Aguiar. *Da responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1987; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Responsabilidade civil do Estado Legislador*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999; NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Aide, 1995; SAAD, Renan Miguel. *O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado: Doutrina e Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994; SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

Saulo José Casali Bahia²³ argumenta que as razões que implicariam a adoção da responsabilidade civil do Estado no Brasil seriam de ordem jurídica. Em seus trabalhos, expôs que a responsabilização do Estado teria sido acompanhada do fenômeno da judicização da vida social. A democracia aproximaria cada vez mais o indivíduo do poder público, e a instituição social teria deixado de ser vista como infalível.

Para este autor, a responsabilização do Estado seria como uma medida de civilização da sociedade. O seu argumento é reforçado quando cita Celso Bandeira de Mello²⁴, o qual afirmou que um dos pilares do moderno direito constitucional é a sujeição de todas as pessoas, públicas ou privadas, ao quadro da ordem jurídica.

Por outro lado, Renan Miguel Saad²⁵ acredita que a responsabilização poderia ser pensada sobretudo a partir da introdução do liberalismo como sistema econômico vigente. Nesse momento, o Estado seria encarado como um ente possuidor de direitos e obrigações, e não pode eximir-se da responsabilidade pelos atos praticados em posição de igualdade com outras pessoas.

A questão da igualdade jurídica foi evocada por Altamira Gigena²⁶, o qual aponta que a fundamentação da responsabilidade civil do Estado seria o bem comum, ou seja, o bem de toda a Humanidade, e esta não pode encontrar-se plenamente satisfeita se um membro sofre os danos produzidos pela Administração Pública. Seria, assim, necessária a devida indenização dos prejuízos.

De forma mais detalhada, Maurício Jorge Pereira da Mota²⁷ afirma que a responsabilidade civil do Estado somente teria se instalado no Brasil a partir do advento da república, tendo em Amaro Cavalcanti um dos principais defensores da causa.

Para Mota, após o surgimento da República é que passou a se admitir a responsabilidade do Estado por lei inconstitucional, com a adoção do modelo de constitucionalidade das leis, o qual permitia que a própria lei fosse objeto de impugnação judiciária.

Nenhum desses autores em seus textos parece articular a atuação da sociedade perante a Justiça, ou seja, como ocorreu a participação desta na efetivação da responsabilização do Estado. Como não analisam o posicionamento do Estado diante desse processo de responsabilização, gera-se uma ausência de conflitos e disputas na busca por este direito. As relações de poderes e os papéis dos atores políticos em questão parecem também não existir.

Por outro lado, diferentemente dos autores citados, defendemos que a 1ª República teria sido um momento de grandes embates e lutas políticas em torno da

²³ BAHIA, op. cit., p.16.

²⁴ Apud BAHIA, op. cit., p. 17.

²⁵ SAAD, op. cit., p. 49.

²⁶ Apud BAHIA, op. cit., p. 18-19.

²⁷ MOTA, op. cit., p. 76.

responsabilização do Estado, estando a sociedade e os poderes Judiciário e Executivo envolvidos nesse processo. Michel Mialle enfatiza a necessidade de estudar o direito atrelado a uma perspectiva histórica, como podemos observar:

No fundo, a história não interessa realmente ao jurista, porque uma ótica idealista-universalista é precisamente oposta a uma tal reflexão. Este desconhecimento da história é um obstáculo real, como veremos ao longo deste estudo, pois só uma apreciação das instituições jurídicas em relação com uma teoria da história nos poderia dar as chaves de um conhecimento real. Mas, aí está, é preciso uma teoria da história.²⁸

Dessa forma, este artigo tem como objetivo contribuir para lançar novas luzes sobre os processos de resistência da sociedade à indevida atuação do Estado, bem como analisar o Supremo Tribunal Federal como um espaço de luta no qual a população reclamava seus direitos. Torna-se importante resgatar os procedimentos jurídicos como parte integrante da vida social, na medida em que é apropriado por diferentes sujeitos históricos que possuem seus valores, no interior do jogo político. A história do Direito seria também uma história social.

Podemos observar, assim, que a responsabilização do Estado pelo ato do agente foi possível quando se passou a entender a natureza da relação existente entre eles. Quando se passou a admitir que o funcionário público não era um mero particular, mas sim um órgão do Estado, foi elaborada a teoria da responsabilidade do Estado pelo ato culposo de seu agente. O início da responsabilidade do Estado somente foi possível a partir do desenvolvimento de uma teoria que propugnava o agir do Estado em duas diferentes roupagens - ora como pessoa pública, ora como pessoa civil.

4 Conclusão

Três considerações são importantes de serem citadas e são fundamentais para pensarmos o desenvolvimento da responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro. O primeiro ponto é pensar na 1ª República como um momento decisivo para a consagração do conceito de responsabilidade civil, haja vista o grande volume de processos sobre o assunto encontrados no Arquivo da Justiça Federal²⁹. Entre 1889 e 1930, 740 ações foram catalogadas, sendo a União ré em 440 processos.

²⁸ MIALLE, Michel. *Introdução crítica ao Direito*. Lisboa: Estampa, 1994. p. 56.

²⁹ Dados coletados em 10/9/2007. A base atualizada de dados encontra-se em: <<http://www.jfrj.jus.br/wwwisis/sjrj.01/form.htm>>.

A segunda questão é que a sociedade pôde recorrer dos danos ocasionados pelo Estado. A população da cidade do Rio de Janeiro, portanto, usava a Justiça Federal como um espaço de luta pela cidadania no que se refere à ampliação dos seus direitos civis, políticos e sociais contra a indevida ingerência do Estado. Podemos perceber que não foram só grandes empresas que promoveram suas ações contra o Estado, mas também a população de modo geral prejudicada no direito a sua propriedade até a perda de seus familiares por imprudência do Estado.

Evidentemente, isto não quer dizer que todas as pessoas que recorriam à Justiça ganhassem as ações, mas a análise dos processos - encontrados no Arquivo da Justiça Federal - indica que havia um movimento de busca por direitos, o que comprova a importância da atuação da sociedade na concretização deste conceito.

O último ponto de análise é o Poder Judiciário. Este estaria em conflito e tensão permanentes com o Executivo na 1ª República. No caso estudado, o Judiciário antagonizava o Estado, na medida em que procurava legitimar a responsabilização deste. O Executivo estava sendo barrado pela tentativa do Judiciário em estabelecer novas proposições à legislação vigente, como o caso da responsabilização do Estado, que visava a ampliar os direitos civis.

Após esta digressão cronológica sobre o conceito de responsabilidade civil do Estado, podemos verificar como esta foi sendo ampliada de forma gradual, sendo a 1ª República um momento vital para se entender essa evolução. Este teria sido o período no qual as bases tanto doutrinária, tendo em Rui Barbosa e Amaro Cavalcanti seus principais representantes, quanto jurisprudencial teriam sido um importante meio para a responsabilidade do Estado ser consagrada na Constituição de 1946.

5 Bibliografia

- BAHIA, Saulo José Casali. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Vol. VI. Coligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1934.
- CAVALCANTI, Amaro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1957.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- DIAS, José Aguiar. *Da responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- LARA, Silvia Hunold; MENDONÇA, Joseli Maria Nunes (Org.). *Direitos e justiças no Brasil: ensaios de uma história social*. São Paulo: Unicamp, 2006.
- LESSA, Pedro. *O Poder Judiciário*. Brasília: Senado Federal, 2003. Edição fac-similar.
- MIALLE, Michel. *Introdução crítica ao Direito*. Lisboa: Estampa, 1994.
- MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Responsabilidade civil do Estado Legislador*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Aide, 1995.
- QUIRINO, Célia Galeão; MONTES, Maria Lúcia. *Constituições*. São Paulo: Ática, 1986.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares do Direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- RIBEIRO, Gladys Sabina. Capítulo VI: O povo na rua e na Justiça, a construção da cidadania e luta por direitos: 1889-1930. In: SAMPAIO, Maria da Penha Franco; BRANCO, Maria do Socorro; LONGHI, Patrícia Reis. (Org.). *Autos da memória: a história brasileira no Arquivo da Justiça Federal*. Rio de Janeiro: EdUFF, 2006.
- SAAD, Renan Miguel. *O Ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SILVA, Fernando Teixeira da; NAXARA, Márcia R. C.; CAMILOTTI, Virgínia C. (Org.). *República, liberalismo e cidadania*. Piracicaba: Unimep, 2003.